

БОРОТЬБА ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Василинчук Віктор Іванович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності та документування навчально-наукового інституту підготовки кадрів кримінальної міліції КНУВС, полковник міліції;

Тесленко Володимир Ілліч – перший заступник голови Державної податкової адміністрації Кіровоградської області

ПРОТИДІЯ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ДСБЕЗ МВС УКРАЇНИ

Розкрито шляхи вдосконалення протидії тінізації економіки в діяльності оперативних підрозділів Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю МВС України.

Подолати тінізацію економіки було і залишається однією з найгостріших проблем сучасного соціально-економічного життя як в Україні, так і в інших державах світу.

Як свідчить аналіз результатів роботи оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України, унаслідок вжитих заходів, спрямованих на декриміналізацію ключових бюджетоутворюючих галузей і сфер економіки, вдалося перекрити низку тінювих схем протиправної діяльності та упередити значні втрати державного бюджету.

Лише за шість місяців 2007 року у сфері економіки органами внутрішніх справ викрито понад 27,9 тис. злочинів, з яких майже 21,2 тис., або 76 % – підрозділами Державної служби по боротьбі з економічною злочинністю (ДСБЕЗ). У загальній структурі – 10,4 тис. злочинів у сфері службової діяльності, у тому числі 1918 хабарництв.

При цьому вдвічі більше виявлено хабарництва у великих розмірах (64 проти 27), а загальна сума задокументованих хабарів становить понад 8,5 млн грн.

Викрито понад 2,4 тис. злочинів зі збитками понад 100 тис. грн, серед яких 452 злочини, збитки за якими перевищують 1 млн грн.

У бюджетній сфері виявлено кожен п'ятий із загальної кількості злочинів економічної спрямованості, з них половина – тяжкі та особливо тяжкі. Збільшилась на 16 % кількість викритих у цій сфері злочинів (736) зі збитками понад 100 тис. грн. Наполовину збільшилась кількість задокументованих злочинів (398), пов'язаних з незаконним відшкодуванням ПДВ.

Дев'ять з десяти розслідуваних кримінальних справ направлено до суду.

За закінченими провадженням кримінальними справами матеріальні збитки сягають 344,6 млн грн, з яких 69,4 % (239,0 млн грн) реально відшкодовано [1].

Незважаючи на широке використання для обслуговування тіньового сектору економіки України безготівкових розрахунків, готівкові кошти виконують у тішовій економіці дуже важливу функцію. Зокрема, готівка виходить з банківського обігу й не використовується для кредитування, офіційної виплати заробітної плати тощо. Наприклад, послаблення кредитного потенціалу комерційних банків призводить до зниження інвестицій та зменшення зростання внутрішнього валового продукту (ВВП) у довгостроковому періоді, а розширення позабанківського, неконтрольованого обігу готівки поглинає ВВП офіційної економіки, так би мовити, трансформує його в тішову економіку.

Отже, доходи тішової економіки приховуються від оподаткування і значною масою поповнюють гроші поза банками, а це, зокрема, пов'язано з тим, що чим менше готівки в сукупній грошовій масі економічної системи, тим ця система більш контрольована організованими злочинними, чи бізнес угрупованнями і тим легше нею керувати.

Аналіз оперативно-слідчої практики показав, що до основних інститутів тішової економіки, які акумулюють значні обсяги фінансових ресурсів, можна віднести: фіктивні фінансово-господарські операції та незаконне переведення безготівкових коштів у готівку; тішові експортно-імпорتنі операції; тішовий вплив капіталу; тішовий механізм інвестування; тішову зайнятість; нецільове використання бюджетних коштів; тішову оплату послуг чиновників (хабарі) тощо.

Окрім того, тішові економічні відносини охоплюють криміногенну діяльність (заборонену, протизаконну); приховану (з метою уникнення сплати податків або у зв'язку з небажанням економічних суб'єктів оприлюднювати свої дії і доходи); неформальну (що не підлягає обліку у зв'язку з її індивідуальністю).

На нашу думку, стимулом для виникнення і поширення бізнесу приховуваного характеру є відсутність належних умов для розвитку

підприємництва, недосконале законодавство, надзвичайно великий податковий тягар тощо.

Отже, *тіньова економіка* є навмисна протиправна діяльність учасників економічного процесу, шляхом приховування від контролю держави і суспільства і не фіксування її офіційною державною статистикою для одержання неврахованих державою прибутків та легалізації кримінальних коштів.

Оскільки тіньова економіка існує завжди поряд з офіційною і тісно пов'язана з нею, досить складно визначити межу, яка її відокремлює. Зокрема, у загальній структурі економіки аналітики виділяють такі напрями розвитку кримінальної частини тіньової економіки, які використовуються для одержання неврахованих державою прибутків та легалізації кримінальних коштів:

незаконні економічні відносини у сфері легальної економічної діяльності, тобто та неврахована діяльність суб'єктів господарювання, яка через існуючі недоліки законодавства не підлягає оподаткуванню і недостатньо регулюється державою (бартерні операції, переробка давальницької сировини, деякі банківські та зовнішньоекономічні операції тощо);

прихована економічна діяльність – дозволена законом діяльність, що офіційно не показується або зменшується суб'єктами господарювання, які її здійснюють з метою ухилення від сплати податків, зменшення внесень соціальних внесків, у т.ч. переведення основної частини зарплати у тінь, або від виконання визначених законом зобов'язань. Це сприяє подальшому зростанню рівня економічної злочинності, а саме таких її складових, як ухилення від оподаткування, привласнення та розтрата майна, шахрайство з фінансовими ресурсами, хабарництво, контрабанда, приховування валютної виручки тощо;

сфера нелегального бізнесу, тобто кримінальна діяльність, пов'язана з незаконним виробництвом, реалізацією і споживанням товарів і послуг без ліцензій та спеціального дозволу та іншими кримінальними діями (незаконний обіг наркотиків, зброї, проституція, торгівля людьми, вимагання, розбій, шахрайство тощо);

сфера нелегальної зайнятості та низка інших.

Проблему подолання тінізації економіки та її корумпованості не можна розв'язати разовими, епізодичними заходами. Це має бути цілісна система дій, спрямована, передусім, на викоринення причин та передумов цих явищ та процесів. Не можна також покладатися виключно на силові методи, які можуть дати лише тимчасовий ефект.

Для цього доцільно, щоб органи законодавчої та виконавчої влади створили такі умови, за яких робота в тіні буде менш вигідна, ніж ризики і втрати від такої діяльності.

Суттєве зменшення обсягів тіньового сектору економіки неможливе без проведення у країні податкової реформи, обмеження можливості використання банківської системи для ухилення від сплати по-

датків, відмивання брудних коштів та різних виявів фінансових шахрайств, забезпечення надійної правової захищеності суб'єктів підприємницької діяльності.

Насамперед, необхідне прийняття законів, спрямованих на обмеження тіньового сектору економічної діяльності, зокрема, Податкового кодексу України, законів України: "Про управління об'єктами державної власності", "Про державні підприємства", "Про довічне управління майном", "Про оренду державного і комунального майна", "Про фінансовий контроль в Україні", "Про порядок проведення контрольними органами перевірок діяльності суб'єктів господарювання", "Про державний (фінансовий) контроль за декларуванням доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та їх витратами", "Про державні підприємства" та низка інших.

Окрім того, існує нагальна потреба розробити та прийняти Державну програму широкого запровадження безготівкових розрахунків; забезпечити розвиток національної системи масових електронних платежів, завершити перехід на безготівкову форму виплат заробітної плати державним службовцям тощо [2].

З метою посилення роботи щодо детінізації економіки доцільно зосередити першочергову увагу на таких основних напрямках:

- термінове прийняття законів про легалізацію капіталів і податкову амністію, а також приведення в належний стан реєстру власників, передусім реєстру державного майна, проведення його оцінки. Це унеможливить використання тіньових капіталів під час приватизації, дасть поштовх розвитку фондового ринку (у розвинутих країнах від 60 до 90 % капіталів обертається на рівні фондового ринку), а можливість надходження іноземних інвестицій сприятиме збільшенню надходжень до бюджетів усіх рівнів;

- удосконалення принципів управління державними підприємствами й державними корпоративними правами, зокрема, у частині створення єдиного реєстру державного майна;

- удосконалення механізму та системи контролю в зовнішньоекономічній діяльності (незаконне переміщення товарів через митний контроль і його реалізація на внутрішньому ринку, інвестування на території пріоритетного розвитку та вільні економічні зони тощо), скасування чинних пільг зі сплати ПДВ за галузевою ознакою;

- реформування податкової системи, передусім через спрощення податкової системи, зниження і вирівнювання податкового тягара, посилення податкового контролю за рівнем витрат виробництва;

- легалізація нерегламентованої зайнятості та доходів населення;

- удосконалення фінансово-кредитної і банківської системи та забезпечення ефективного функціонування фінансових ринків;

- дерегулювання підприємництва;

- посилення контролю в бюджетній сфері;

- підвищення ефективності державного нагляду та контролю за підприємницькою діяльністю шляхом застосування економічних механі-

змів майнової відповідальності та банкрутства з одночасним обмеженням повноважень державних регуляторних органів щодо адміністративного втручання в господарську діяльність підприємств;

удосконалення державного регулювання аграрним ринком, зокрема в частині створення державної системи моніторингу сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів.

Особливе місце у протидії тінізації економіки посідають органи внутрішніх справ, а саме оперативні підрозділи, які наділені повноваженнями на проведення оперативно-розшукової діяльності з метою протидії злочинам у сфері економіки, у тому числі тінізації економічної діяльності.

Як свідчить аналіз роботи оперативних підрозділів та наукових досліджень, оперативно-розшукова діяльність є головним засобом підвищення ефективності протидії злочинності. Проте її реальний стан не відповідає особливостям сучасної криміногенної ситуації, зокрема протидії тінізації економіки. В її організації допускаються систематичні *недоліки та прорахунки*, а саме:

продовжується оцінювання оперативної роботи за кількісними показниками, а не за якісними, як про це зазначено в нормативно-правових актах та відомчих інструкціях МВС України;

відсутня належна взаємодія між оперативними підрозділами різних служб, у тому числі підрозділами податкової міліції, органами державної влади та контролюючими органами;

обмежене фінансування та недосконала нормативно-правова база, що регламентує цей напрям діяльності органів внутрішніх справ; усе це призводить до різкого погіршення якісного складу негласних співробітників, втрати належних оперативних позицій у злочинному середовищі, низької ефективності застосування форм і методів оперативно-розшукової діяльності тощо.

Отже, проблеми, що існують в оперативній роботі, специфічні і, на нашу думку, доцільно виділити такі причини недостатньої її ефективності:

кадрову (брак досвіду і достатньо підготовлених працівників);

організаційну (відсутність у роботі системності);

правову (неповнота і суперечливість законодавчої бази) [3].

Ці та інші причини обумовили необхідність формування нової стратегії розвитку оперативної роботи у протидії тінізації економіки, а саме:

розставлення сил оперативно-розшукової діяльності на території обслуговування повинно бути таким, щоб перекрити всі криміногенні об'єкти та осіб, які становлять оперативний інтерес;

стан роботи за оперативно-розшуковими справами повинен оцінюватись не за кількістю їх заведення, а за обґрунтованістю заведення. Зокрема, ст. 9 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" передбачає що "...у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності заводиться оперативно-розшукова справа" [4];

розробити та запровадити систему оцінки ефективності роботи оперативних підрозділів, де на першому плані повинно стояти проведення оперативно-профілактичних заходів тінізації економіки, а також брати за основу критерій оцінки роботи оперативного працівника (підрозділу) наявність судового рішення по кримінальній справі, а не сам факт її порушення. Це сприятиме належному оперативному супроводженню кримінальних справ з боку оперативних підрозділів і зменшенню кількості корумпованих дій на стадіях досудового слідства та судового розгляду;

забезпечити належну організацію діяльності системи шкіл підвищення оперативної майстерності, де щомісячно проводити заняття з оперативними працівниками підрозділів із залученням професорсько-викладацького складу навчальних закладів системи МВС України щодо вивчення чинного законодавства, нових форм і методів оперативно-розшукової діяльності за напрямками роботи у протидії тінізації економіки;

з метою підвищення ефективності оперативно-розшукової діяльності у протидії тінізації економіки розробити новий проект Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", у якому обов'язково узагальнити в одній статті оперативно-розшукові заходи, які проводяться оперативними підрозділами. На нашу думку, до таких заходів доцільно віднести: зняття інформації з технічних каналів зв'язку; контроль шляхом відбору за окремими ознаками телеграфно-поштових відправлень; прослуховування телефонних розмов; негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи; акустичний контроль; радіомоніторинг об'єктів; контрольну та оперативну закупівлю товарів, предметів і речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб, незалежно від форм власності; оперативний збут товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу; контрольовану поставку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, фізичним та юридичним особам, незалежно від форм власності; оперативну закупівлю незаконних послуг; упровадження в злочинне середовище штатного негласного працівника або особи, яка співробітничала з оперативним підрозділом, із збереженням в таємниці достовірних даних щодо їх особистості; оперативний експеримент; опитування осіб; збирання інформації про спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів (оперативне наведення довідок); перевірку осіб й об'єктів за обліками; огляд житла та інших приміщень, а також ділянок місцевості й транспортних засобів за згодою їх власників або мешканців для з'ясування обставин вчиненого або такого, що готується, злочину; спостереження; збирання зразків для порівняльного дослідження; пошук та негласне виявлення і фіксування слідів тяжкого або особливо тяжкого злочину, документів та інших предметів, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, або

отримання розвідувальної інформації; ототожнення осіб і предметів тощо;

розробити та внести зміни й доповнення до Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України щодо визначення механізму використання на практиці положень ст. 14 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", а саме звільнення від кримінальної відповідальності та покарання осіб, які сприяли викриттю організованих груп чи злочинних організацій [5];

з метою забезпечення практичного застосування ст. 43 Кримінального кодексу України [6] розробити відповідний нормативно-правовий документ, яким передбачити спосіб та форму подання оперативним підрозділом інформації до суду відносно особи, яка виконує спеціальне завдання з попередження чи викриття злочинної діяльності організованої групи або злочинної організації, окрім того, доцільно розробити заходи безпеки стосовно цих осіб під час відбування ними покарання у вигляді позбавлення волі;

на виконання вимог Закону України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві" [7] розробити відповідне положення, у якому передбачити детальний механізм здійснення заходів безпеки, обов'язки та права органів, що відповідають за їх проведення, та джерела фінансування цих заходів;

при підведенні підсумків роботи в оперативних підрозділах обов'язково розглядати питання стану оперативної роботи щодо протидії тінізації економіки.

Протидія тінізації економіки в діяльності правоохоронних органів, зокрема оперативних підрозділів, має бути спрямована на:

зміцнення оперативних позицій у злочинному середовищі;

підвищення ефективності застосування оперативної роботи як основного інструменту викриття злочинів;

уникнення формалізму в роботі за оперативно-розшуковими справами;

покращення взаємодії між оперативними підрозділами та органами державної влади;

упровадження передових форм і методів оперативної роботи, удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує цей напрям діяльності органів внутрішніх справ;

посилення впливу на тіньові процеси у сферах надзвичайного використання, агропромислового комплексу, енергетиці, при роздержавленні власності, використанні бюджетних коштів, здійсненні експортно-імпорتنих операцій;

обмеження можливостей використання організованим криміналітетом фінансово-кредитної і банківської систем щодо легалізації грошових коштів, здобутих злочинним шляхом, і виявів фінансового шахрайства;

удосконалення практики здійснення заходів щодо припинення незаконного переміщення товарів через митний кордон України та їх реалізації на внутрішньому ринку;

сприяння розвитку підприємництва та малого бізнесу, протидія незаконній конкуренції;

посилення боротьби з хабарництвом і корупцією, передусім у сфері державного регулювання та контролю;

запобігання завданню шкоди державним інтересам під час відчуження майна та використання державних коштів, спрямованих на розвиток окремих підприємств і галузей економіки, фінансування цільових програм;

продовження заходів на декриміналізацію сфери соціально-трудових відносин, у т. ч. притягнення до встановленої законом відповідальності керівників, причетних до безпідставної невиплати зарплати;

упередження зловживань під час реформування земельних відносин та постійне оперативне супроводження цих процесів;

усунення кримінальних чинників зі сфери високих технологій, забезпечення захисту інтелектуальної власності та авторських прав тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про стан діяльності підрозділів ДСБЕЗ за I півріччя 2007 року : Довідка ДДСБЕЗ МВС України.
2. Про заходи щодо обмеження тіньової економіки в державі : МВС України : Довідка. – К., 2007
3. Горбачевський В. Я. Попередження та розкриття злочинів у сфері економіки підрозділами ДСБЕЗ : [навч. посіб.] / Горбачевський В. Я., Василичук В. І., Ольшевський К. М. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. – 126 с.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р.
7. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1993.